

TESIS  
203  
ej 2

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

VENEZUELA FRENTE A LOS  
REGIMENES INTERNACIONALES  
DE CAMBIOS CLIMATICOS Y DE PETROLEO (1990-97):  
POSICIONES ENFRENTADAS O COORDINADAS



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

MERCEDES MAZZEI GÓMEZ

Directora: Doctora Mirka Seitz

Buenos Aires, octubre de 1997



***Para mis dos hijas: Alejandra Carolina  
y Camila Beatriz, todavía en mi vientre.***

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

### **Agradecimientos:**

a la Profesora Mirka Seitz, excelente orientadora, cuya dirección resultó enriquecedora y muy cómoda por tratarse de una persona con amplios conocimientos sobre mi país y por el gran cariño que profesa por Venezuela;

al Embajador Ignacio Arcaya por su ayuda en la edición del trabajo;

a la Ministra Consejera María Cristina Hernández por la revisión ortográfica del texto y por el apoyo moral que me brindó;

a los profesionales clave de nuestra política externa ambiental que, al dedicar su tiempo a responder mi cuestionario, prestaron una valiosa colaboración;

al Doctor Abelardo Soneira por su fundamental orientación metodológica;

a Nancy Contreras de Urbina, maravillosa amiga que me ayudó con sus importantes comentarios sobre el primer capítulo;

a los colegas del Doctorado, particularmente a Susana González, José Díaz, Gabriel Sbruzzi y Marcelo Valle, excelentes compañeros y amigos con quienes intercambie valiosas ideas para el desarrollo del estudio;

a los funcionarios de la Cancillería venezolana, del Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Energía y Minas (MEM) y de la empresa Petróleos de Venezuela (PDVSA) por la relevante documentación oficial que me facilitaron;

a Héctor, mi marido, por el tiempo de atención que le robe;

y a todos los familiares, colegas y amigos que me brindaron mucho apoyo.

## RESUMEN

El presente trabajo pretende examinar desde la perspectiva teórica de cuatro teorías de las relaciones internacionales: interdependencia compleja, regímenes internacionales; realismo e idealismo, la dinámica que surge de las relaciones entre Estados, entre organismos gubernamentales y no gubernamentales y entre regímenes internacionales con el objeto de dar luz respecto a la actuación interna y externa de Venezuela frente a las temáticas ambiental y energética, siendo la relación entre ambas los efectos ambientales derivados como consecuencia del uso de la energía, particularmente el "efecto invernadero", que surge a partir de la concentración de gases provenientes de la combustión de combustibles fósiles, especialmente el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el cual es liberado por actividades tales como las refinerías de petróleo, la industria química, los automóviles, etc., trayendo como consecuencia el aumento del promedio de la temperatura en la superficie de la Tierra. Este incremento de la temperatura puede generar una serie de impactos sobre la agricultura, el nivel del mar y los ciclos de agua dulce, entre otros efectos menos conocidos. Todo esto evidencia que la energía está íntimamente ligada a la cuestión ambiental en sus causas y sus efectos, de ahí que la política energética deba estar fuertemente condicionada por la temática ambiental y viceversa.

En virtud de la toma de conciencia de la comunidad internacional respecto a la existencia y gravedad de este fenómeno ambiental, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) decidió en 1991 el inicio de negociaciones tendientes a la adopción de una Convención Marco sobre Cambios Climáticos para estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Dicho Convenio afecta a Venezuela, de ahí la importancia que tiene el investigar, en el marco del impacto que están teniendo en la agenda global los temas ambiental y energético, en qué medida una Nación como Venezuela, cuya economía depende primordialmente del comercio de hidrocarburos y, que además mantiene su compromiso en materia de protección del medio ambiente, puede pertenecer y cumplir simultáneamente con la normativa de dos regímenes internacionales como son el de Cambios Climáticos y el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), los cuales regulan la alteración climática y la producción y exportación de petróleo, respectivamente.

En ese contexto, el presente estudio tiene por objetivo investigar la relevancia que está teniendo en la agenda internacional temas tales como: ambiente y energía y cómo esto está afectando las relaciones entre los países y entre los nuevos actores internacionales a niveles interno y externo y en particular a Venezuela, como país petrolero y eminentemente ambientalista, sabiendo la vinculación que existe entre ambos temas.

Otros objetivos específicos a ser estudiados en esta investigación son los siguientes: 1) Verificar si la posición activa y abierta demostrada por Venezuela en los ámbitos ambientales internacionales ha sido o no aplicada dentro de las políticas públicas nacionales; 2) Examinar los puntos de contradicción y convergencia entre el hecho de Venezuela ser un país petrolero y su posición de vanguardia en materia ambiental dentro de la comunidad internacional, en relación con la negociación y aplicación del Convenio Marco sobre Cambios Climáticos y, 3) Evaluar si la política externa venezolana se inclina más a salvaguardar los intereses nacionales ligados a su condición de país petrolero o de país ambientalista.

El estudio se enmarca en la dilucidación de las siguientes hipótesis principal y secundaria, respectivamente: 1) la teoría de la interdependencia compleja tiene una aplicación directa a la problemática del cambio climático global, mientras que la teoría sobre los regímenes internacionales se emplea adecuadamente al estudio de la normativa petrolera internacional (OPEP) y, 2) la dependencia económica que tiene Venezuela del petróleo hace que el tratamiento interno y externo de este asunto prive sobre el aplicado a la problemática ambiental, otra de sus políticas prioritarias. Con la primera hipótesis se apunta a discutir ambos enfoques como perspectivas alternativas que coadyuvan a la comprensión de estos nuevos temas que están siendo objeto de debate internacional, la segunda, intenta dilucidar la dinámica que experimenta en las políticas doméstica e internacional de Venezuela la superposición de dos de sus preponderantes intereses nacionales como son: ambiente y energía.

## INDICE

<b>Introducción</b>	<b>1</b>
 <b>Capítulo I</b>	
<b>Dimensiones del marco teórico para el estudio de la política ambiental global y de los asuntos energéticos internacionales y su relación con Venezuela</b>	<b>13</b>
 I.- Asuntos resaltantes de la trayectoria del tratamiento a nivel internacional de las temáticas ambiental, vinculado con Venezuela	  <b>13</b>
 1.1 Breves antecedentes de la emergencia de la temática ambiental global	  <b>13</b>
 1.2 Resumen de los orígenes del tratamiento internacional del tema energético	  <b>15</b>
 1.3 Perfil de Venezuela	  <b>18</b>
 II.- El estudio de las materias ambiental y energética en el marco de las teorías de las relaciones internacionales y su conexión con Venezuela	    <b>21</b>

2.1	La importancia creciente de la cuestión ambiental y de la temática energética en el marco de la interdependencia compleja, frente a un país como Venezuela	21
2.2	La teoría de regímenes internacionales en relación con los asuntos ambientales globales, la OPEP y Venezuela	36
2.3	El realismo y su vinculación con las temáticas ambiental y energética con respecto a Venezuela	45
2.4	Idealismo, la política ambiental internacional, el régimen petrolero y Venezuela	51

## Capítulo II

### **El cambio ambiental global en las relaciones internacionales: regímenes de ozono y diversidad biológica, Conferencias de Estocolmo y Río.**

	<b>Posición venezolana</b>	54
1.	El cambio ambiental global y el régimen de ozono (1985 - 96)	54
2.	El cambio ambiental global en el contexto de las Conferencias de Estocolmo y Río: Agenda 21, Declaración de Río y Declaración de Principios sobre Bosques. Posición venezolana	69
3.	El Convenio sobre Diversidad Biológica (1988 -96)	91

### **Capítulo III**

#### **La formación de los regímenes de cambios climáticos y de petróleo**

106

1. El recalentamiento de la Tierra: demarcación del problema  
y normativa del régimen de cambios climáticos 106
2. El régimen petrolero: reglas y principios 128
3. Relaciones entre ambos regímenes: juego de conflicto  
o cooperación 141

### **Capítulo IV**

#### **Venezuela y su vinculación con los regímenes internacionales de cambios climáticos y petróleo (1990-1997)**

154

1. Perfil general de la posición venezolana en el régimen de  
cambios climáticos 154
2. Posición venezolana respecto al régimen petrolero 171
3. Pertenencia y estrategias venezolanas en  
ambos regímenes 181

### **Conclusiones**

202



VIII

<b>Referencias Bibliográficas</b>	208
A) Textos	208
B) Documentos internacionales	215
C) Documentos oficiales	217
D) Periódicos y Revistas	223
<b>Anexo</b>	226



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR



## INTRODUCCION

Hace poco más de dos décadas la agenda de los asuntos internacionales ha venido tratando, en un ritmo creciente, las temáticas ambiental y energética. Este fenómeno de reconocimiento y estrechamiento del vínculo entre política - ambiente - energía es nuevo en la medida en que desafía concepciones tradicionales de prioridades de la política internacional, las cuales han privilegiado fenómenos clásicos como son, por ejemplo, los problemas de la paz, la guerra, el orden y la seguridad, propios del paradigma realista de las relaciones internacionales, al cual haremos referencia más adelante.

El estudio de las cuestiones ambiental y energética en las relaciones internacionales puede, sin duda, apoyarse en diversos paradigmas tanto clásicos como más actuales, no obstante, la investigación de temas nuevos que se insertan en el campo del conocimiento y que refuerzan y apartan los postulados reconocidos debe, en principio, presentarlos y discutirlos. Antes de hacerlo, sin embargo, es importante observar que las caracterizaciones de cada marco conceptual no se ajustan perfectamente a cada tema y que determinados autores de la misma corriente no coinciden exactamente en cuanto a los valores y conceptos que utilizan como referencia para interpretar la realidad internacional, lo que podría generar sensación de ambigüedad o confusiones.

Siendo una disciplina relativamente nueva de las ciencias sociales, por lo menos en su versión contemporánea, las relaciones internacionales esta todavía en proceso de construcción de sólidas teorías o de líneas de pensamiento bien definidas. Además, este es un problema epistemológico mayor derivado del propio carácter multiparadigmático de las ciencias sociales, pero que afecta con más intensidad un campo de la ciencia que posee una gran variedad de escuelas y que está sumida en un profundo debate teórico.

Este debate se ha producido a partir de la proliferación de enfoques alternativos que surgen como críticas que estudiosos de este campo hacen al paradigma realista o tradicional, el cual hacía del Estado y del poder los referentes absolutos para el análisis de las relaciones internacionales y que, ante la necesidad de intentar captar y explicar las nuevas realidades y desafíos del orden mundial, no ven otro camino que el de crear alternativas para tratar de ofrecer

respuestas apropiadas a los nuevos problemas que experimenta la sociedad internacional, entre los cuales tenemos la degradación ambiental y la problemática energética global.

Las relaciones internacionales, es un área de las ciencias sociales que comprende tres campos de estudio separados aunque afines: el sistema político internacional y su conjunto de subáreas, análisis de política exterior y política exterior comparativa, y economía política internacional (ATKINS, 1991). Con estos parámetros, se puede señalar que este estudio se enmarca en el primer campo, ya que se trata de un análisis de cómo el surgimiento de temas nuevos derivados uno, de la degradación ecológica y otro, de la explotación de los recursos energéticos, han generado cambios en el sistema político internacional emanados, entre otros factores, de la incorporación de estos asuntos a la agenda global de negociaciones y de la creciente importancia que han tomado actores no estatales en la escena mundial.

De ahí que esta investigación pueda abarcar, esquemáticamente, cuatro teorías o esquemas analíticos<sup>1</sup>: 1) interdependencia compleja; 2) regímenes internacionales, 3) realismo y, 4) idealismo, habiéndolos seleccionado en virtud de que los dos últimos son los más tradicionales, mientras que los dos primeros son algunos de los más modernos y esto sirve a manera de contraste.

Resulta interesante señalar que, estas estructuras teóricas, según Atkins (1991), tienen tres propósitos específicos, los cuales serán utilizados para nuestro análisis: 1) brindan un método para determinar sistemáticamente qué hechos son pertinentes y cuáles deberían ser desechados; 2) permite que se desplieguen metódicamente los datos elegidos de manera coherente y lógica y, 3) facilita la comparación ordenada de conjuntos relacionados de fenómenos.

Tomando en cuenta esta plataforma, se pretende examinar desde una perspectiva teórica global, la dinámica que surge de las relaciones entre Estados, entre organismos gubernamentales y no gubernamentales y entre regímenes internacionales con el objeto de dar luz respecto a la actuación interna y externa de Venezuela frente a estas dos temáticas.

<sup>1</sup> Hay también otras teorías o corrientes, entre las cuales podemos mencionar las siguientes: el científico – behaviorista, el tradicionalista – no behaviorista (LIJPHART, 1977, p. 54), la neorrealista, la marxista, la neomarxista, el globalismo, el pluralismo, el estructuralismo, la teoría sistémica, la teoría de la dependencia, el funcionalismo. Hay algunas teorías de alcance medio: teoría de las decisiones, teorías sobre el conflicto, teorías de la integración (TOMASSINI, 1989, pp. 76 –97) .

A los fines de una definición más clara del tema que nos ocupa, es significativo precisar que la problemática ambiental posee vinculaciones con otros temas globales tales como: comercio<sup>2</sup>, seguridad<sup>3</sup>, pobreza, derechos humanos, población, agricultura, educación, energía, entre otros. A su vez, la degradación ambiental, abarca diversos fenómenos entre los cuales se pueden destacar: el cambio climático<sup>4</sup>, el deterioro de la capa de ozono<sup>5</sup> y la pérdida de la biodiversidad<sup>6</sup>. Lo energético, contempla la energía procedente de la combustión de hidrocarburos, la eólica, la nuclear, la geotérmica, la atómica, la solar, de la biomasa, de las mareas<sup>7</sup>. Tomando en cuenta estos elementos, esta investigación se enmarca en el análisis de las relaciones entre ambiente y energía, centrando la atención en "*cambios climáticos*", en lo atinente a lo ambiental, mientras que lo energético, se circunscribirá en el "*petróleo*", en virtud de la interrelación que existe entre este fenómeno atmosférico y la emisión de gases provenientes de la combustión del crudo con respecto a Venezuela.



<sup>2</sup> La vinculación entre comercio internacional y medio ambiente se torno en un tema polémico, porque en los últimos 20 años hubo una proliferación de leyes y acuerdos internacionales en el área ambiental, paralelamente a la rápida expansión del comercio mundial. El llamado "ecoproteccionismo", o sea, barreras no arancelarias destinadas a la protección ambiental, puede traer efectos dañinos al libre comercio.

<sup>3</sup> Entre los principales peligros que amenazan la humanidad está latente la posibilidad de una guerra nuclear. La noción de seguridad, tal como tradicionalmente es concebida en función de los intereses militares y de soberanía nacional, puede tener profundas implicaciones ambientales a nivel local, nacional, regional y global. El grave problema consiste en que estos nuevos temas no son considerados como componentes de la soberanía, y ni los problemas ambientales resultantes de confrontaciones armadas tienen soluciones militares. La relación entre seguridad y medio ambiente fue discutida a nivel internacional en la Conferencia del Hemisferio Occidental sobre Seguridad Ambiental celebrada en Miami, E.U.A. los días 3 y 4 de junio del año en curso, en la cual se debatieron puntos importantes respecto a este tema. Igualmente, en relación a este asunto se publicó en diciembre de 1996 un informe elaborado por un grupo de investigadores norteamericanos denominado "Lucha por la supervivencia" el cual señala, entre otras cuestiones, que "...estabilizar la población, reducir las desigualdades sociales, conservar el suelo y el agua y reducir el calentamiento global son ahora más importantes para preservar la seguridad internacional que las fuerzas militares convencionales..." También advierte que las amenazas a la seguridad pueden exacerbarse por los cambios que se aproximan en el clima del planeta, causados por el aumento del efecto invernadero (BELAMY, dic./96).

<sup>4</sup> "Por cambio climático se entiende un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos de tiempo comparables" (Art. 1 del Convenio Marco sobre Cambios Climáticos).

<sup>5</sup> La capa de ozono es la capa gaseosa situada cerca de 25 Km. de altura que protege el planeta contra la acción nociva de los rayos ultravioletas", en: Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, 1988.

<sup>6</sup> Biodiversidad es la variedad de especies animales y vegetales existentes en el planeta o en el ecosistema en particular", en: Convención sobre Diversidad Biológica, 1992.

<sup>7</sup> Las plantas transforman la luz en energía química mediante la fotosíntesis. De esta manera, almacenan diez veces más energía que los humanos por todos los demás medios juntos. Esta energía química almacenada por las plantas se recupera quemándolas y transformando el calor generado en energía eléctrica. Ese es el proceso que realizan las centrales de energía de biomasa. La energía de las mareas es aquella generada de la fuerza de las olas del mar y de los cambios de las mareas. En el mundo existen varias decenas de lugares muy idóneos para que este método alcance una producción excepcional: uno de ellos es el estuario del río Severn, en Gran Bretaña, donde una central de este tipo podría producir ella sola el 5% de toda la demanda de electricidad del Reino Unido (Enciclopedia Visual Ecología, 1996, p.258)

En realidad, la relación que existe entre ambas temáticas gira alrededor de los efectos ambientales derivados como consecuencia del uso de la energía. Este fenómeno se denomina "*contaminación atmosférica*"<sup>8</sup>, la cual surge por el aumento de la concentración de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano u otros gases en la atmósfera<sup>9</sup>. La atmósfera tiene cierto contenido de CO<sub>2</sub> que está alrededor de 330 partes por millón en volumen. El CO<sub>2</sub> tiene como característica que siendo transparente a la luz visible, absorbe fuertes cantidades de ondas infrarrojas irradiadas desde el globo terrestre en forma de calor; ondas a las cuales los otros gases de la atmósfera son transparentes. De ahí que el CO<sub>2</sub> genere un efecto que se ha llamado climáticamente "*efecto invernadero*"<sup>10</sup>, por ejercer un poder regulatorio del clima del globo terrestre, que es el cambio climático (GABALDON, 1986).

Según estudios científicos aun no conclusivos, la mayor parte de estos gases proviene de la combustión de combustibles fósiles, especialmente del carbón, petróleo y gas, generados por las grandes industrias petroleras, mineras y automotrices, las fábricas, los autos, la deforestación y la ganadería siendo la principal consecuencia el cambio ambiental global<sup>11</sup>. De acuerdo con los investigadores que prueban la referida suposición, el aumento de la temperatura en la superficie de la Tierra puede, además, provocar una serie

<sup>8</sup> Existe otro tipo de contaminación atmosférica que es por partículas, la cual es generada también por la combustión del carbón, petróleo y gas y tiene efectos negativos no solamente desde el punto de vista aparente, sino también para la salud. Este tipo de contaminación produce la denominada "lluvia ácida", que afecta a algunos países europeos, pero no incide en el "efecto invernadero" (GABALDON, 1986, p. 82). Los óxidos de nitrógeno y los óxidos de azufre son los causantes de la lluvia ácida que amenaza todos los bloques de la Tierra (CLARIN, Enciclopedia Visual de la Ecología, 1996, p. 41).

<sup>9</sup> El aumento de la actividad económica a un factor de 4,5 desde mediados de este siglo determinó un consumo de energía que pasó de cerca de 2 billones de TEC (toneladas equivalentes de carbón), en 1950, para más de 9 mil millones de tec, en 1985. De este modo, en 1950, las emisiones de dióxido de carbono en la atmósfera sumaban cerca de 1,5 billones de toneladas anuales; y, proyectando los números actuales para el año 2020, las emisiones pueden llegar entre 10 y 12 billones de toneladas anuales (PORTER/BROWN, 1991).

<sup>10</sup> El efecto invernadero es el término que se aplica a la retención del calor por la atmósfera que de otra manera desaparecería de la superficie terrestre. Esta retención del calor no es necesariamente negativa: sin el efecto invernadero el planeta Tierra sería mucho más frío y la vida pudiera haber evolucionado de manera muy diferente. Este efecto es en realidad un fenómeno natural. La luz solar atraviesa la atmósfera y calienta la superficie de la Tierra, la cual emite calor radiante de vuelta a la atmósfera. Una parte de este calor es absorbido por gases de efecto invernadero, como vapor de agua, dióxido de carbono y metano y emitido de vuelta a la Tierra, intensificando el calentamiento. Este mecanismo por el cual el calor queda atrapado, aumentando el promedio de la temperatura mundial se conoce como "efecto invernadero" (CONVENCION MARCO SOBRE CAMBIO CLIMATICO, 1992 ; BITOR, 1997);

<sup>11</sup> Los gases invernadero o "green gases" son liberados a partir de ciertas actividades tales como: las refinerías de petróleo; la industria química; las incineradoras de residuos; los establecimientos ganaderos; las centrales térmicas; y los automóviles (CLARIN, Enciclopedia Visual de la Ecología, pp. 40-43). Los principales gases culpables del aumento en el efecto invernadero son: *dióxido de carbono*: producido por combustión de gasolinas, gas y carbón e incendios de bosques; *clorofluorocarbonos*: generados en equipos de refrigeración y solventes de limpieza; *metano*: descomposición de maderas, vegetales y excrementos de ganado; *óxido nítrico*: combustión de carbón mineral y derivados del petróleo. Fertilizantes; *ozono y vapor de agua*: contribuyen en menor medida al efecto invernadero (CLARIN, 23-10-97, p.46)

de impactos sobre la agricultura, el nivel del mar y los ciclos de agua dulce, entre otros efectos menos conocidos. Todo esto evidencia que la energía está íntimamente ligada a la cuestión ambiental en sus causas y sus efectos, de ahí que la política energética deba estar fuertemente condicionada por la temática ambiental y viceversa.

Por otra parte, en virtud de la toma de conciencia de la comunidad internacional respecto a la existencia y gravedad de este fenómeno ambiental, la Organización de las Naciones Unidas creó en febrero de 1991 un Comité Intergubernamental de Negociación (CIN) con la finalidad de negociar una Convención Marco sobre Cambios Climáticos teniendo como objetivo *"lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que evite interferencias antropogénicas<sup>12</sup> peligrosas con el sistema climático"*. Dicha Convención fue suscrita en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) o Conferencia de Río, celebrada en Río de Janeiro, en junio de 1992<sup>13</sup>.

La incidencia que un Convenio de esta índole tiene para un país petrolero como Venezuela radica en que si los científicos adjudican la mayor parte de los gases de invernadero a las actividades humanas ligadas a la combustión de combustibles fósiles, esto ameritaría una disminución de las emisiones de estos gases, reduciendo el crecimiento previsto del consumo de este tipo de energía en el mediano plazo, afectando así la exportación del principal producto de sustento de su economía, como es el petróleo.

De ahí la importancia que tiene el investigar, en el marco del impacto que están teniendo en la agenda global los temas ambiental y energético, en qué medida una Nación como Venezuela, cuya economía depende primordialmente del comercio de hidrocarburos y, que además mantiene su compromiso en materia de protección del medio ambiente, puede pertenecer y cumplir simultáneamente con la normativa de dos regímenes internacionales

<sup>12</sup> Lo antrópico es el resultado de las actividades humanas en el medio ambiente (ANDRADE, 1992, p. 21).

<sup>13</sup> La Conferencia de Río constituyó un evento de singular relevancia en la historia de la diplomacia multilateral por la importancia de los compromisos asumidos por líderes de prácticamente todo el mundo. De esta Conferencia resultaron importantes documentos: la Declaración de Río, la Agenda 21 y la Declaración sobre Bosques, además de las Convenciones sobre Cambio Climático y Diversidad Biológica, que fueron negociadas en forma paralela a dicha Conferencia.



como son el de Cambios Climáticos y el de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP)<sup>14</sup>, los cuales regulan la alteración climática y la producción y exportación de petróleo, respectivamente.

Venezuela, país en desarrollo, amazónico, andino y caribeño, contiene en su territorio recursos naturales renovables y no renovables, que lo colocan frente al desafío de conciliar sus metas nacionales a las exigencias y los compromisos de preservación ambiental.

Asimismo, presenta una posición estratégica desde el punto de vista geográfico, posee áreas relativamente extensas en diversos ecosistemas de gran interés nacional e internacional. Este país tiene una doble responsabilidad: primeramente, utilizar sus recursos naturales para su propio beneficio sin comprometer su aprovechamiento por las próximas generaciones, y en segundo lugar, con las otras naciones del planeta, ya que la mayoría de esos ecosistemas posee un gran significado global. Como país productor y exportador de energía, Venezuela tiene una gran responsabilidad al continuar supliendo al mercado internacional con una fuente energética segura y oportuna y el desafío de no contribuir para agravar el cambio climático con su industria petrolera.

En ese contexto, el presente estudio tiene por objetivo investigar la relevancia que está teniendo en la agenda internacional temas tales como: ambiente y energía y cómo esto está afectando las relaciones entre los países y entre los nuevos actores internacionales a niveles interno y externo y en particular a Venezuela, como país petrolero y eminentemente ambientalista, sabiendo la vinculación que existe entre ambos temas.

<sup>14</sup> La OPEP es un organismo internacional que se constituyó en septiembre de 1960. Sus miembros originales fueron cinco: Venezuela, Irán, Arabia Saudita, Kuwait y la República Árabe Unida (Egipto y Siria hoy Emiratos Árabes Unidos). Posteriormente, su número aumentó a 13 con los siguientes países: Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irak, Jamahiriya Árabe Libia, Nigeria y Qatar, no obstante, se retiraron Ecuador y Gabón en 1995 y 1996, respectivamente, siendo actualmente 11 sus miembros. El criterio para la elección de miembros plenos está estipulado en el Artículo 7 del Estatuto. Hay dos condiciones: el país debe ser un exportador sustancial de petróleo crudo y debe tener intereses básicamente similares a los de los miembros actuales. Cuando menos una mayoría de tres cuartas partes, incluidos los cinco miembros fundadores, deben estar de acuerdo en que se cumplan estas dos condiciones en cada caso individual.

Otros objetivos específicos a ser estudiados en esta investigación son los siguientes: 1) Verificar si la posición activa y abierta demostrada por Venezuela en los ámbitos ambientales internacionales ha sido o no aplicada dentro de las políticas públicas nacionales; 2) Examinar los puntos de contradicción y convergencia entre el hecho de Venezuela ser un país petrolero y su posición de vanguardia en materia ambiental dentro de la comunidad internacional, en relación con la negociación y aplicación del Convenio Marco sobre Cambios Climáticos y, 3) Evaluar si la política externa venezolana se inclina más a salvaguardar los intereses nacionales ligados a su condición de país petrolero o de país ambientalista.

La investigación propuesta abarcará el período comprendido entre 1990, año en el cual la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta la Resolución 45/412 que determina el inicio de negociaciones de un Convenio Marco sobre Cambios Climáticos entre los países que conforman la comunidad internacional y, 1997, cinco años después de que dicho Convenio entró en vigor. En ese mismo período, examinaremos lo debatido en el seno de la OPEP sobre el tema de la contaminación atmosférica producida por la emisión de gases originados en la combustión de petróleo y gas y su posible incidencia en el comercio de hidrocarburos.

Hay una decisión expresamente tomada de concentrar el análisis de la realidad transnacional en que se ve comprometida Venezuela en dicho período, aunque el estudio se remonte a los antecedentes que originaron el surgimiento del régimen petrolero (1960) y a los que determinaron el inicio del debate internacional sobre el tema ambiental (1972). Esto se hace con la finalidad de examinar en qué medida esa realidad corrobora o no alguna de las teorías de las relaciones internacionales que fueron seleccionadas.

El trabajo se justifica porque con su resultado se podrá verificar cómo funciona el sistema de pesos y contrapesos en Venezuela en cuanto a dos importantes políticas domésticas con proyección internacional como son: lo ambiental y lo energético. Otra justificativa sería que hasta ahora no se conoce un estudio crítico sobre la vinculación que existe entre dos temas que aparentemente no tienen relación como son cambio climático y petróleo y que, por la relevancia de los mismos para un país como Venezuela, resulta interesante realizar un análisis a fondo en torno a las directrices que sustentaron el

posicionamiento de dicho país en dos foros aparentemente incongruentes: la OPEP y la negociación y puesta en ejecución del Convenio Marco sobre Cambios Climáticos. De ahí la importancia y contribución en conocimiento nuevo que el estudio arrojaría para la comprensión de la proyección de la política exterior de un país con las características de Venezuela.

La investigación es predominantemente exploratoria por la limitada existencia de trabajos en esa área y, dentro de ese enfoque se pretende analizar no sólo lo que ha sido la política externa ambiental – centrada en el tema de cambios climáticos – sino también su relación con la política petrolera venezolana.

El estudio se enmarca en la dilucidación de las siguientes hipótesis principal y secundaria, respectivamente: 1) la teoría de la interdependencia compleja tiene una aplicación directa a la problemática del cambio climático global, mientras que la teoría sobre los regímenes internacionales se emplea adecuadamente al estudio de la normativa petrolera internacional (OPEP) y, 2) la dependencia económica que tiene Venezuela del petróleo hace que el tratamiento interno y externo de este asunto prive sobre el aplicado a la problemática ambiental, otra de sus políticas prioritarias. Con la primera hipótesis se apunta a discutir ambos enfoques como perspectivas alternativas que coadyuvan a la comprensión de estos nuevos temas que están siendo objeto de debate internacional, la segunda, intenta dilucidar la dinámica que experimenta en las políticas doméstica e internacional de Venezuela la superposición de dos de sus preponderantes intereses nacionales como son: ambiente y energía. Ambas indagaciones encuentran respuesta en los Capítulos I y III y en el IV Capítulo, respectivamente.

Las técnicas de investigación utilizadas para develar dichas hipótesis fueron: la lectura de material bibliográfico, abarcando libros y artículos sobre teoría de las relaciones internacionales, cuestiones de política ambiental y petrolera internacional en general y en los ámbitos regional y nacional (Venezuela); la investigación, selección y análisis de material documental y periodístico venezolano sobre la actuación de la diplomacia de dicho país en los foros internacionales donde se ventila el tema de cambios climáticos y de petróleo, incluyendo documentos de la Cancillería; Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Ministerio de Energía y Minas y Petróleos de Venezuela (PDVSA), entre otros entes estatales, así como no gubernamentales; la revisión y extracción de datos



a partir de entrevistas abiertas que fueron realizadas a actores protagónicos e informantes claves relacionados con la temática ambiental venezolana como base para una tesina de post-grado elaborada por la Doctorando sobre un tema afín al de esta investigación y, la observación directa a través de la participación en foros multilaterales relativos al tema ambiental y seguimiento del tema petrolero desde el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela.

La interpretación y comprensión de los datos derivados de la multiplicidad de las fuentes del conocimiento empleadas se hizo a través del método cualitativo, el cual permitió desarrollar conceptos derivados de las mismas, así como incorporar en la investigación la experiencia de la Doctorando como participante, habiendo utilizando también elementos constitutivos derivados del testimonio obtenido de los actores protagónicos entrevistados y de algunos de los discursos pronunciados por Jefes de Delegaciones venezolanas participantes en negociaciones relativas al tema de cambio climático. Con dicho método se pretendió tipificar a cada uno de los dos regímenes y definir los rasgos del comportamiento de Venezuela frente a estos, lo que permitió el planteo de conclusiones.

Por otra parte, nos servimos del método comparativo para corroborar la hipótesis principal (Capítulo III) mediante la cotejación de las relaciones existentes entre las teorías de la interdependencia compleja y de regímenes internacionales con cada uno de los temas estudiados. Lo relevante aquí era intentar organizar el vasto universo de datos que existen respecto de estos temas en un marco analítico comprensible y contrastar aspectos que identifican ambas teorías con elementos que caracterizan el comportamiento internacional de lo ambiental y lo energético. Dicho ejercicio estaba dirigido a la evaluación de la vigencia y aplicabilidad que siguen teniendo las teorías de las relaciones internacionales en el estudio de fenómenos que forman parte del orden mundial actual, así como a dar una contribución en conocimiento respecto de la actuación de Venezuela como actor internacional ante la problemática del cambio climático global y frente a su rol, como país petrolero, perteneciente a la OPEP.

También se realizaron paralelismos entre los procesos de negociación y puestas en ejecución de tres de los regímenes ambientales de mayor relevancia internacional, como son: ozono, biodiversidad y cambios climáticos, intentando equiparar la postura de

Venezuela frente al Convenio-Marco sobre Cambios Climáticos y a la OPEP a través de la evaluación de su participación y posicionamiento en cada uno de los temas. Esto último a fin de despejar la hipótesis secundaria, la cual encuentra respuesta en el Capítulo IV. Los autores en los que fue basada la aplicación de esta metodología fueron: Ander; Korn; Marsal; Mayntz; Reichart; Selltiz; Taylor y Vasilachis.

La vinculación de la Doctorando con la temática ambiental se inició en 1987, cuando como diplomática de carrera del Servicio Exterior de Venezuela, se hizo cargo del Escritorio que hace seguimiento al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), particularmente a los temas ambientales globales que ya fueron mencionados, lugar donde permaneció hasta enero de 1992, cuando fue trasladada para la Embajada de Venezuela en Brasilia para coordinar la participación de Venezuela en la Conferencia de Río, en junio de ese mismo año.

A partir de ese momento comienza su pasión por esta temática que perdura hasta el presente y que ha sido complementada a nivel académico con la elaboración de su tesina denominada "La política externa ambiental de Venezuela (1972-1995) y las nuevas oportunidades de cooperación internacional", presentada favorablemente como requisito parcial para la obtención del grado de "Maestro en Relaciones Internacionales" en la Universidad de Brasilia, que sirvió de base para esta tesis de Doctorado.

La participación directa como actor protagónico en las negociaciones ambientales internacionales y el acceso a información oficial de primera mano han sido herramientas fundamentales para la elaboración de esta tesis. Estos elementos se complementaron con lecturas de autores autorizados en materia de las teorías de las relaciones internacionales con miras a avanzar en la comprensión de las temáticas ambiental y energética en el contexto global. Esta aproximación a nivel teórico fue posible a través de las atinadas orientaciones de su Directora de tesis, la Doctora Mirka Seitz, sin las cuales no hubiese sido posible la realización de la presente investigación.

La primera parte del Capítulo I pretende examinar el proceso por el cual la cuestión ambiental comienza a ganar mayor importancia a nivel internacional, particularmente a partir de la Conferencia sobre Medio Ambiente Humano o Conferencia de Estocolmo (1972), hasta

1997, cinco años después de la celebración de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Conferencia de Río (1992), primera gran reunión celebrada después de la caída del Muro de Berlín y de los profundos cambios ocurridos en el Este Europeo, ocasión en que fueron tratados asuntos cruciales atinentes a la relación ambiente-desarrollo y donde se adoptaron documentos transcendentales para la regulación de esta problemática global. Asimismo, se dan a conocer los antecedentes del tratamiento internacional del tema petrolero y se incluye un perfil de Venezuela.

En la segunda parte del Capítulo inicial se discute, a través de la comprensión del contenido de textos básicos en materia de teoría de las relaciones internacionales, las interconexiones que existen entre las cuatro teorías seleccionadas y las temáticas ambiental y energética, examinando los planteamientos teóricos de cada uno de estos enfoques, identificando y haciendo un balance en función de los elementos que son útiles y los que deben ser desestimados para el análisis también vinculado con Venezuela como país petrolero y ambientalista por excelencia.

En virtud de la estrecha vinculación que existe entre algunos problemas ambientales globales se consideró conveniente realizar paralelismos entre temas tales como: el deterioro de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad biológica y el cambio climático, tema fundamental de este estudio. Esto con la finalidad de detectar similitudes y diferencias en las maneras de abordar estas problemáticas, a través del análisis de cada uno de los regímenes internacionales que los regulan, examinando la posición venezolana al respecto. En ese sentido, en el Capítulo II se analiza el concepto de cambio ambiental global, entendido como la serie de alteraciones en la fisiología de la biosfera causados por la acción humana, y su vinculación con los regímenes de ozono y de diversidad biológica. Este examen se realiza tomando en consideración los instrumentos metodológicos presentes en la reciente literatura sobre regímenes ambientales internacionales, principalmente el análisis de las etapas de desarrollo de los regímenes basada en Gareth Porter y Janet Brown. Igualmente, en este Capítulo son estudiadas las dinámicas y los resultados de la Conferencia de Río, así como la participación de Venezuela en la discusión de los documentos emanados de la misma y en los mencionados regímenes internacionales.

Los regímenes de cambios climáticos y de petróleo son objeto de análisis en el Capítulo III. Sus inicios, las coyunturas que provocaron la negociación de sus reglas y principios, las diversas etapas registradas en sus implementaciones, la actualidad y las proyecciones de cada uno de ellos. También se examina la vinculación que existe entre ambos regímenes, intentando definir si la misma es conflictiva o cooperativa.

Finalmente, en el IV Capítulo, se delinea, en forma paralela, el perfil de la posición de Venezuela en cada uno de los dos regímenes que son objeto de esta tesis, identificando la pertenencia y estrategias que un país de sus características posee frente a estos dos regímenes aparentemente incompatibles. Como Anexo, se incorporan algunas estadísticas relacionadas con la producción mundial de petróleo; la producción y pozos petroleros activos de los países miembros de la OPEP y en el mundo para 1996 y las reservas probadas estimadas por grupo de países para enero de 1997. Esto con la finalidad de poder ubicar a Venezuela y a la OPEP en el contexto petrolero internacional.



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## CAPITULO I

### DIMENSIONES DEL MARCO TEORICO PARA EL ESTUDIO DE LA POLITICA AMBIENTAL GLOBAL Y DE LOS ASUNTOS ENERGETICOS INTERNACIONALES Y SU RELACION CON VENEZUELA

#### I.- ASUNTOS RESALTANTES DE LA TRAYECTORIA DEL TRATAMIENTO A NIVEL INTERNACIONAL DE LAS TEMATICAS AMBIENTAL Y ENERGETICA, VINCULADO CON VENEZUELA

##### 1.1 Breves antecedentes de la emergencia de la temática ambiental global

Veinticinco años después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano o Conferencia de Estocolmo (1972)<sup>15</sup>, y después de la Conferencia de Río (1992) resulta inevitable reconocer el incremento del debate internacional con respecto a la temática ambiental destacándose de paso las características de reciprocidad entre política y ecología en la discusión y búsqueda de soluciones a los problemas globales (GUIMARÃES, 1990).

Esta tendencia, vinculada con las profundas transformaciones económicas, sociopolíticas y tecnológicas que presenta la conyuntura mundial después del fin de la Guerra Fría, ha evidenciado la inclusión de estos asuntos en la agenda global, incorporando en la dinámica de las relaciones internacionales actores no estatales, entre otros, segmentos civiles organizados, como grupos de presión económica y política, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales (ONGs) ambientalistas, empresas transnacionales (ETs), organizaciones internacionales, la opinión pública y los medios de comunicación de masas.

En particular, las ONGs ambientalistas, con sus intereses y estrategias de acción, han desempeñado un papel fundamental en los esfuerzos de identificación, seguimiento y solución de los problemas ambientales y de desarrollo en los niveles nacional e internacional (RODRIGUES, 1993).

<sup>15</sup> La Conferencia de Estocolmo representó la primera toma de conciencia en el ámbito diplomático mundial respecto de la problemática mundial.

Esa transformación de lo ambiental de un asunto doméstico a un tema de carácter planetario lo ha convertido en una cuestión de política mundial, cuyo tratamiento se ha profundizado a partir de la preocupación que hay sobre el impacto producido por fenómenos de degradación ambiental. Evidentemente, ciertas actividades llevadas a cabo en diversos sitios del planeta tienen la particularidad – y de hecho muchas concretan la posibilidad – de producir severos daños en el ecosistema mundial.

Esta degradación ecológica en escala global coloca la temática ambiental como prioritaria dentro de la agenda internacional, desplazando otros asuntos y elevando la importancia de la cooperación<sup>16</sup> internacional para enfrentar esos fenómenos de deterioro ambiental y alcanzar el objetivo común de protección de los recursos naturales de la Tierra.

Se puede decir que la preocupación ambiental se difundió básicamente a partir de los profundos niveles que ha alcanzado la degradación de los recursos naturales (agua, aire, suelos) en términos fundamentalmente planetarios y de la difusión de la consciencia de que el impacto ambiental negativo pasó a afectar todos los países, independientemente del hecho de que estos sean o no el origen del proceso de deterioro.

También, como fue señalado por Dougherty y Pfaltzgraff, en el texto *"Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales"*, la creciente importancia de las ETs en los años 70, sumada al interés por los otros agentes no estatales, terminó agregando este actor al escenario internacional. Según esos autores, es posible constatar el importante papel de estas entidades en las relaciones transnacionales entre organizaciones no gubernamentales, en un mundo más interdependiente que ha incrementado los intercambios entre unidades oficiales y privadas.

Igualmente, estas empresas pueden ser consideradas como elementos endógenos fundamentales y como un nuevo actor en el campo de la ecología y de las relaciones internacionales, primero, por ser una de las principales fuentes de contaminación, segundo, por ser detentoras de un destacado poder económico en el sistema internacional y tener sus actividades transnacionalizadas y por último, porque sus decisiones revisten un gran poder

<sup>16</sup> "Cooperación" (o "colaboración", que es sinónimo) significa trabajar con otros voluntariamente y en relación armoniosa a favor de un propósito común. Implica la conducta consciente de todos los actores, o unidades diferenciadas, proyectada hacia la obtención de resultados valiosos a todos ellos (ATKINS, 1991, p.38).



transformador para la cuestión ambiental, sea en términos positivos o negativos, dentro de la economía transnacional (MALHEIROS, 1993).

Con todo esto, es innegable que tanto las ONGs como las ETs están representando un papel muy importante para encaminar la cuestión ambiental y están sirviendo como intermediarios en los procesos de negociación de cooperación bilateral y multilateral.

## **1.2 Resumen de los orígenes del tratamiento internacional del tema energético**

El acelerado proceso de expansión económica que tuvo lugar en los principales países industrializados a partir de los años 50, se basó fundamentalmente en la existencia, en ciertas regiones del mundo, de materias primas más baratas que las producidas en dichos países, a las cuales tenían acceso a través del comercio internacional y en especial de los canales de distribución de las compañías transnacionales.

Mediante la captación de la diferencia de renta originada entre el costo de la materia prima y el precio del bien manufacturado, se creó en dichos países una capacidad financiera suficiente como para alimentar los dos factores más dinámicos de este proceso de expansión: la nueva inversión y el cambio tecnológico.

Dentro de estas materias primas antes mencionadas, el petróleo ha jugado un papel fundamental como fuente energética: por su bajo costo relativo, su alto poder calorífico y las ventajas que ofrecía la limpieza y facilidad de transporte, convirtiéndose, de esta manera, en el combustible que hizo rentable las altas inversiones en bienes de capital e investigación de nuevas tecnologías que caracterizan este período económico. Todo este proceso fue dando lugar, desde los años 50 hasta 1973, a un crecimiento exponencial del consumo energético de 5%, promedio interanual que se tradujo en una relación de 1.06 unidades de energía consumida por unidad de producto producido.

Por su parte, el consumo petrolero creció en esa época a un ritmo anual de 7%, aumentando su participación en la oferta energética y desplazando a otras fuentes como el

carbón. Si comparamos los años extremos del período antes mencionado, se observa que para 1950 el carbón representaba el 57% de la producción mundial de energía, mientras que los hidrocarburos sólo el 39%. Para 1973 esta relación se había ya invertido, con una participación del carbón del 31% llegando los hidrocarburos a 67%.

Este período se caracteriza también por la expansión y consolidación en los países industrializados de grandes corporaciones internacionales que desempeñan sus actividades en diversas regiones y áreas económicas del mundo. La industria petrolera, por su alta rentabilidad, fue uno de los sectores en donde más se concentraron estos conglomerados.

Es así como durante las décadas previas a 1970, el manejo del mercado petrolero mundial llegó a estar fundamentalmente orientado en función de los objetivos comerciales de las grandes compañías transnacionales (Esso, Mobil, Texaco, Gulf, Standard Oil de California, British Petroleum, Royal Dutch-Shell).

Apoyándose en una estructura altamente integrada, en la posesión de la tecnología necesaria, en el acceso a grandes volúmenes de crudo relativamente barato y en la existencia de una diversidad de países productores aislados, adecuaban los suministros a los diversos mercados y establecían los precios que en ellos regían de acuerdo a criterios absolutamente empresariales.

Al mismo tiempo, establecían en los mercados barreras al acceso de los nuevos oferentes, balanceaban los resultados de sus actividades entre sus distintas filiales, desviaban suministros hacia los mercados con escasez temporal de oferta, integraban sus refinerías en forma regional, administraban los precios de crudo y productos y trasladaban los aumentos de los costos del crudo al consumidor final.

Durante la década de los 50, la mayor parte de estas compañías centró sus operaciones en los E.U.A., que en esa época era el principal productor mundial de petróleo. Cuando comienza a hacerse evidente la declinación de los niveles producidos y las reservas probadas, estas compañías comienzan a reinvertir sus ganancias en otras regiones en busca de nuevos abastecimientos y mayores rendimientos.